

ندوة العَدَد

البيروقراطية في العالم العربي

تنظيم وتحرير: كمال المنوفي
قسم العلوم السياسية بجامعة الكويت

التقت نخبة من أساتذة العلوم الاجتماعية في ندوة مفتوحة حول موضوع
«البيروقراطية في العالم العربي».

وقد حرر هذه الندوة ونظمها الدكتور كمال المنوفي بقسم العلوم السياسية
جامعة القاهرة والمعار حالياً لجامعة الكويت واشترك فيها كل من:

- ١ - إسماعيل صبري مقلد، قسم العلوم السياسية، جامعة الكويت.
- ٢ - أحمد البغدادي، قسم العلوم السياسية، جامعة الكويت.
- ٣ - مصطفى عبود، قسم العلوم السياسية، جامعة الكويت.
- ٤ - سعود الرضوان، قسم الإدارة العامة، جامعة الكويت.

□ د. كمال : أود في البداية أن أوجه الشكر إلى الأساتذة الأفاضل د. إسماعيل صبري مقلد، ود. أحمد البغدادي، ود. سعود الرمضان، ود. مصطفى عبود لقبولهم المشاركة في هذه الندوة حول «البيروقراطية في العالم العربي». وكان بودنا أن يحضر زميل من قسم الاجتماع وآخر من قسم علم النفس بكلية الآداب بجامعة الكويت، لكن ظروفهما لم تمكنهما من الحضور.

ومن حسن حظ الندوة أن السادة الأفاضل قد لبوا الدعوة بالمشاركة، لأن ذلك سيضمن لها نوعاً من التكامل المنهجي في التناول. فالمعروف لديكم جميعاً أن موضوع البيروقراطية من أكثر الموضوعات التي تثير اهتمام أكثر من علم اجتماعي: علم السياسة، علم الاجتماع، علم النفس، علم الاقتصاد إلى غير ذلك.

لا شك أن موضوع «البيروقراطية في العالم العربي» له من الأهمية ما يبرر أن نخصص له ندوة وأن نلقي عليه الضوء. فقضية التنمية في العالم العربي هي في جانب منها إدارية، ودور الهياكل الإدارية في عملية التنمية لا يقل أهمية عن دور الهياكل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وبالتالي فإن النظر إلى قضية التنمية بعيداً عن هذا الجانب الإداري يؤدي إلى خلل في المعالجة والتصور. إن توافر المال وتوافر قيادة سياسية راجية في عملية التنمية ليسا كافيين لتحقيق التنمية المرجوة وبالتالي لا بد من أخذ جانب الهياكل الإدارية في الاعتبار عند التخطيط لعملية التنمية والسبب في ذلك أن عملية التنمية في المقام الأول لا تعدو أن تكون عملية وضع وتنفيذ سياسات. ولا يخفى علينا جميعاً ما يلعبه الجهاز الإداري من دور هام في صياغة البرامج الإنمائية ووضعها موضع التنفيذ. فكأن تحدي التنمية إذاً باعتباره تحدياً يواجه البلدان العربية يستدعي الحديث عن البعد الإداري. من هذا المنطلق رأينا أن نعد هذه الندوة حول البيروقراطية في أقطارنا العربية. والموضوع بطبيعة الحال متعدد

الجوانب ومتشعب، وبالتالي يحسن أن نركز على عدد من القضايا. أرى أولاً أن نتفق على تعريف معين للبيروقراطية يصلح للندوة على الأقل، لأن مفهوم البيروقراطية يحتمل العديد من التعريفات كأي مفهوم في العلوم الاجتماعية. بعدها نبدأ في تناول القضايا المختارة، وفي مقدمتها ما يتعلق بما إذا كانت توجد بيروقراطية واحدة في العالم العربي ذات سمات مشتركة أم توجد بيروقراطيات عربية متميزة. والقضية الثانية تدور حول مظاهر وأسباب نمو البيروقراطية في العالم العربي، فكثيراً ما نسمع عن تضخم الأجهزة الإدارية في الدول العربية وحذا لوسلطنا الضوء على شواهد ومصادر هذا التضخم البيروقراطي والقضية الثالثة تتعلق بمشاكل البيروقراطية العربية المعاصرة ومن بينها بالطبع مشكلة التضخم البيروقراطي ومشكلة الفساد. القضية الأخيرة تنصب على الأبعاد البيئية للبيروقراطية، وفي اعتقادي أن هذه القضية وثيقة الصلة بالقضايا الأخرى إذ يصعب مناقشة وحده أم تعدد البيروقراطية والنمو البيروقراطي ومشاكل الجهاز الإداري بعيداً عن الإطار الاجتماعي الشامل.

بعد هذه المقدمة الموجزة للندوة من حيث موضوعها ومحاورها أرى أن نبدأ النقاش حول قضية التعريف وأدعو د. إسماعيل للحديث.

□ د. إسماعيل: شكراً على الدعوة للمشاركة في هذه الندوة. وكما أشرت ما من مفهوم يثير قدراً من التشویش مثلما يفعل مفهوم البيروقراطية، نظراً لأن المفهوم بالصورة التي يطرح بها غالباً ما يكون غير دقيق وغير متوازن حيث يتحيز لجانبها السلبي. سوف أطرح مفهوماً للبيروقراطية، وإذا اتفقنا بشأنه، ننتقل إلى البحث في الجوانب والأبعاد الأخرى التي تفضلت وطرحتها كأساس لهذه الندوة.

في تصوري أن البيروقراطية هي تعبير شامل عن كافة الظواهر الإيجابية والسلبية التي تفتقر بالمنافخ السياسي والنفسي والاجتماعي والإداري الذي يحيط بأداء العمل الإداري العام. في تصوري أيضاً البيروقراطية هي في المحصلة الأخيرة الأداء الذي يتضح على شكل سياسات وممارسات سلوكية في قطاع العمل الحكومي، وهي السياسات التي تأتي كنتيجة لتفاعل العاملين التنظيمي والإنساني وبتأثير العديد من العوامل والمتغيرات البيئية التي تعكس نفسها على هذا الأداء في شتى الصور المباشرة وغير المباشرة، حينما يطرح مفهوم البيروقراطية هذا الطرح التحيز أو غير المتوازن يتم التركيز أحياناً على بعض أمراض وسلبيات ومثالب العمل الحكومي: الروتين، التعقيدات الإجرائية التي لا مبرر لها، التسيب، اللامبالاة، ضعف الإحساس بالمسؤولية، المحسوبية، والمحابة، غياب الروح إلى الخلق ونزعات الإبداع في محيط الإدارة العامة، أتوقراطية القيادة بما لذلك من انعكاسات سلبية على أسلوب اتخاذ القرارات الحكومية، بطء التكيف مع المتغيرات التي تتحكم في حركة الواقع السياسي والاجتماعي في المجتمع. إلخ. ولكن إذا نظرنا إلى البيروقراطية من الجانب الآخر سوف

نتبين أن هناك العديد من الإيجابيات، على سبيل المثال هناك الدور الإدماجي للجهاز الإداري في الدولة من حيث سعيه إلى إيجاد بناء متجانس ومنسجم من القيم الاجتماعية باعتبار أن متانة النسيج الاجتماعي ركيزة هامة من الركائز الحيوية والقدرة على التطور والتجديد في المجتمع، إن دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التكامل والاندماج جزء هام من رسالة هذا الجهاز وغالباً ما يغفل هذا الدور ولا ينظر إليه النظرة الموضوعية المناسبة. كذلك للجهاز البيروقراطي دور في تخصيص الموارد القومية في شتى صورها وعناصرها الطبيعية والمالية والإنسانية وتنسيق سبل استخدامها وصولاً إلى الغايات الاجتماعية المستهدفة في الأمدين القريب والبعيد. لنا أن نتخيل في غياب هذا الدور الأساسي الذي يؤديه الجهاز الإداري كيف يمكن تدبير هذه الإمكانيات القومية، كيف يمكن التخطيط لسبل وكيفية استخدامها، كيف يمكن رسم سلم للأولويات التي تستجيب لاحتياجات اجتماعية معينة. هناك أيضاً دور الجهاز البيروقراطي في وضع مبدأ المساواة أمام القانون موضع التطبيق، وهذا يعتبر مبدأ أساسياً من مبادئ النظرية الديمقراطية وحقاً أساسياً من حقوق المواطنة. المواطن في تعامله مع الأجهزة الحكومية لا بد وأن يتعمق لديه الإحساس بأنه يتلقى معاملة متساوية وإلا هدمت النظرية الديمقراطية من أساسها. أيضاً دور الجهاز البيروقراطي من خلال أدواته الإعلامية في التوعية بأيدولوجية نظام الحكم والتحول بها من كونها مجرد شعارات إلى ممارسات وسلوك، كذلك لا يمكن أن نغفل دور الجهاز البيروقراطي في إحداث التنمية السياسية التي قد تكون من مستلزمات إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل فعال. ويقوم الجهاز الإداري بهذا الدور من حيث التخطيط لأهداف ومراحل التنمية السياسية وخلق الأبنية والهياكل التي تساعد على إحداث هذه التنمية بالصورة المطلوبة وتوفير الإمكانيات اللازمة في شتى صورها وعناصرها. هذا باختصار شديد عرض لبعض الإسهامات الإيجابية التي يمكن أن تكون للبيروقراطية، تلك التي تظلم من خلال التركيز المتواصل على سلبياتها وعيوبها، في حين أننا لو تعرضنا لهذه السلبيات والعيوب بالإجراءات التصحيحية المناسبة قد يختفي الكثير من أسباب هذه الشكوى التي تلتصق بأذهان المواطنين حينما يصورون البيروقراطية على أنها شر مطلق وأنها تعني التعويق، وبطء اتخاذ القرار، عدم الاستجابة لحاجات اجتماعية متعددة في الوقت المناسب والوقت المناسب. إلخ. البيروقراطية في تصوري مناخ عام أو محصلة تفاعل العديد من المتغيرات والعوامل التي تنتج هذه العيوب أو التي تعوق الجهاز البيروقراطي من أن يؤدي رسالته بالشكل المفترض، وفي طرحنا لهذه الظاهرة يجب ألا نركز على هذا البعد الواحد في عملية البيروقراطية وإنما يكون تناولنا وتحليلنا لهذه الظاهرة متعدد الجوانب وأكثر شمولاً من هذا الفهم الضيق.

□ د. كمال: شكراً د. إسماعيل. لقد طرح تعريفاً للبيروقراطية يزاوج بين جوانب سلبية وأخرى إيجابية وحاول أن يوضح أن للبيروقراطية بعداً إيجابياً يتجاوز ما استقر في أذهان العامة - على

الأقل - من أن البيروقراطية تعني دائماً شيئاً سيئاً. وأدعو د. سعود أن يقدم تصوره بشأن قضية التعريف.

□ د. سعود: أشكركم على دعوتكم لي بالمساهمة في هذه الندوة. والحقيقة ظاهرة البيروقراطية تعرف كنظام إداري متكامل في المجتمع، وهي ظاهرة موجودة في الدول المتقدمة وفي الدول النامية أيضاً، وأنا لا أختلف مع ما ذكره الأخ د. إسماعيل فيما يتعلق بالبيروقراطية من حيث الإيجابيات والسلبيات، ففي الماضي كان يلصق فعلاً بالبيروقراطية كل ما هو سلبي فقط. إلا أنه في الفكر الإداري الحديث والجدل العلمي في النظريات الحديثة ومحاولة تطورها وترجمتها لتلبية احتياجات المواطنين في أي مجتمع نامٍ أوحى متقدم، أخذت البيروقراطية أبعاداً كثيرة جداً نحو الإيجابيات. فالنضج الإداري والبرامج العلمية المكثفة لتدريب الكوادر الإدارية في المؤسسات على اختلاف أنواعها وبخاصة الجهاز الحكومي في أي مجتمع، تحول سلبيات البيروقراطية والمفاهيم الخاطئة التي كانت تنسب لها في الماضي إلى إيجابيات وعليه، فإن البطء في اتخاذ القرار والتخوف من تحمل المسؤولية وعدم إنجاز معاملات المواطنين في الوقت المناسب والتسويق والمماطلة في التنفيذ، هذه كلها أخذت الآن تختصر بما يسمى تبسيط إجراءات العمل وسرعة الإنجاز وتحمل المسؤولية، وسرعة البت في اتخاذ القرار. إن البرامج التنموية الآن يشار إليها على أنها (Bureaucratic Programs) بما يعنيه ذلك من تطويع الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية لخدمة احتياجات المجتمع وتنميته. وما أخرجنا نحن كدول نامية إلى أن نجعل من البيروقراطية فعلاً جهازاً إدارياً فعالاً على مختلف المستويات الإدارية سواء في الإدارة العليا على مستوى التخطيط ورسم السياسات وتحديد الأهداف، أو في الإدارة الوسطى على مستوى الإشراف والريادة والقيادة أو في الإدارة الدنيا على مستوى التنفيذ. والواقع أن تضافر الجهود وتكاتفها على الأصعدة الثلاث خلق تحقيق الأهداف التنموية المرجوة. هكذا أصبحت هناك ظواهر سلبية وظواهر إيجابية يسيران جنباً إلى جنب بشكل متوازن. فإذا وجد النضج الإداري لدى القيادات والكوادر الإدارية التي تعمل في أجهزة الدولة رجحت كافة الإيجابيات بفضل الممارسة الإدارية العلمية واستخدام الأساليب الإدارية العلمية والعكس بالعكس.

□ د. كمال: لا أعتقد أن هناك خلافاً بين د. سعود، د. إسماعيل، وإن كان د. سعود قد ذكر أن البيروقراطية نظام إداري متكامل، وأن هذا النظام الإداري المتكامل في المجتمع يمكن أن تكون له سلبيات ويمكن أن تكون له إيجابيات. وبودنا أن نعرف رأي د. أحمد.

□ د. أحمد: أنا لي تعليق. الواقع أن البيروقراطية في الدولة المعاصرة شر لا بد منه، أي لا يمكن لأي دولة أن تدعي بأنها غير بيروقراطية وبخاصة الدول النامية التي تبدأ بعد الاستقلال في بناء المؤسسات وخصوصاً البيروقراطية. والملاحظ أن الدول ذات الشعوب الصغيرة (الدول العربية الخليجية مثلاً) تستورد البشر لكي تعبئ الأجهزة الحكومية باعتبارها الوسيلة الوحيدة لتنفيذ السياسة

العامّة. إذا كانت هناك إيجابيات تنسب إلى البيروقراطية كجهاز - كما ذكر د. إسماعيل ود. سعود، فهل يمكن أن تنسحب تلك الإيجابيات على الشخص عندما تصفه بأنه بيروقراطي؟ عندما تتكلم عن «بيروقراطي» فحتمًا يعني ذلك الشخص ذي المزايا السلبية وليست الإيجابية. فالدكتور محمد الرميحي يصف البيروقراطي بأنه «الشخص الذي يريد أن يزيح المسؤولية إلى من هو فوقه وبالتالي يتنصل من المسؤوليات في أداء عمله وفي نفس الوقت يزيح عبء العمل إلى من دونه». إن البيروقراطي يركز على التفاصيل والإجراءات ويحرص على الروتين بطريقة متعبة ومملة بالنسبة لصاحب المعاملة. أيضًا البيروقراطي يسعى إلى تضخيم المؤسسة التي يرأسها. في اعتقادي أن الدول المتقدمة حلت هذه الأشكال من خلال تقديم أفضل قدر ممكن من الجودة في أداء الخدمة وذلك بعكس الدول النامية وبالتالي فإنني أتساءل عن مصادر السلوك السلبي للبيروقراطي في تلك الدول؟

□ د. إسماعيل: أنا أسلم مع د. أحمد بأن هذا السلوك البيروقراطي السلبي في جوانب متعددة منه يستلزم توجيه سؤال: ماهي الجذور والمسببات التي تفرز كل هذه السلبات والعيوب التي تتجسم في أذهاننا بصورة لافتة للانتباه وتؤدي إلى كل هذا التركيز على أمراض البيروقراطية؟ لماذا لا تحدث هذه الظواهر السلبية أو المرضية في قطاع الأعمال الخاصة؟ إذا لا بد أن تكون هناك أشياء كامنة في طبيعة هذه المؤسسات البيروقراطية من حيث نظم الحوافز ونظم الرقابة وأساليب المتابعة على الأداء. أضف إلى هذا عجز نظم التعليم والتنشئة عن غرس الإحساس بالواجب والالتزام لدى الموظف العام نحو مجتمعه مما يفسر ميله إلى التهرب من المسؤولية والتسويق في اتخاذ القرار، وعدم مواجهة التحديات التي يثيرها الواقع الاجتماعي بالجدية المفروضة.

□ د. أحمد: في تصوري أن سلبات البيروقراطي تنطبق أيضاً على القطاع الخاص. إذ فيه روتين وتحكم وسلبات، لكن لا يشعر بها المواطن لأن التعامل مع القطاع الخاص يقل بكثير عن التعامل مع الجهاز الحكومي وبخاصة في دول العالم الثالث.

□ د. إسماعيل: يخيل إليّ أن هذا من قبيل التعميم، إن كل الخصائص السلبية أو المعيبة للبيروقراطية قد تنطبق على قطاع ليس بالهين من العاملين في الجهاز البيروقراطي. هل هذه تعكس دوافع نفسية معينة، ولماذا تعبر عن نفسها داخل الجهاز الحكومي بشكل أوضح منه بكثير في القطاع الخاص؟ في تصوري أن لنظم الحوافز والثواب والعقاب دور مهم في هذا الشأن.

□ د. كمال: هذا الحديث عن سلبات الجهاز الإداري أرى أنه ينسحب على دول العالم الثالث في المقام الأول، ومن الصعب فهم تلك السلبات بعيداً عن الأوضاع الاقتصادية والتركيب الاجتماعي ونسق القيم وطبيعة النظام السياسي.

□ د. إسماعيل: المقصود أن هناك عوامل تتفاعل وقد تفرز هذا السلوك السلبي وقد تكون أكبر من طاقة هذا الموظف العام وبإمكانياته المحدودة عى أن يقاومها أو يتغلب عليها.

□ د. كمال: فيما يتعلق بتصور د. أحمد بأن الشخص البيروقراطي دائماً شخص سلبي، أعتقد أن ذلك ينصب على الصورة العامة المنطبقة في أذهان العامة وليس المفهوم العلمي للبيروقراطي، فالتعريف العلمي للبيروقراطي لا يلصق به صفات سلبية وحسب، بل يلصق به أيضاً صفات أخرى إيجابية. البيروقراطي موظف عام أي حكومي وسلوكه في عمله مرتبط عضوياً بأوضاع المجتمع الذي ينتمي إليه.

□ د. مصطفى: الحق أني أتفق مع الإخوان حول مفهوم البيروقراطية، حيث إنه يعني معنيين، المعنى المحايد للكلمة من خلال النموذج الذي قدمه العديد من الذين انكبوا على دراسة الإدارة ومن بينهم «ماكس فيبر» ثم المعنى الشائع والمتعارف عليه الذي يعني ثقل الجهاز الإداري، الروتين، التعقيد وغير ذلك من الأمور. لكن الحق أن المعنى الشائع للكلمة والأمراض المزمنة للبيروقراطية تضرب كل الأنظمة على اختلاف ألوانها. فنحن نلاحظ في أنظمة الحزب الواحد، أن الحزب يحاول في البداية أن يسيطر على الجهاز البيروقراطي ثم نشهد في مرحلة ثانية في كثير من الأحوال أن الجهاز البيروقراطي يتطلع الحزب لدرجة أنه أحياناً يلوي يد الحزب ويدخله ضمن معضلات الجهاز البيروقراطي. ولا شك أن الإدارة العامة هي أكثر الوجوه التي تعطي انطباعاً كالحاً لدى المواطن، وقُلْ أن نجد مواطناً راضياً عن الإدارة العامة. وما في شك أن القطاع الخاص وبعض الإدارات الأخرى متخلصة إلى حد ما من الأمراض الموجودة في الجهاز الحكومي والإدارة العامة لكن لا تخلو أي إدارة أياً كانت من اللون الآخر الشائع للبيروقراطية. والشيء الأكيد أن العوامل البيئية وظروف التخلف في البلدان النامية سحبت نفسها على الجهاز البيروقراطي هناك؛ الوساطة، العلاقات غير الموضوعية، إلى غير ذلك من الأمور.

□ د. كمال: أعتقد أن هناك اتفاقاً على أن البيروقراطية – بالمعنى العلمي الأكاديمي – كلمة محايدة تعني جهازاً إدارياً حكومياً. هذا الجهاز الإداري يمكن أن يكون فعالاً أو غير فعال، وهو الأمر الذي يتوقف بدرجة كبيرة على الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لكل مجتمع بعد هذا تنسأل: هل هناك بيروقراطية واحدة ذات سمات عامة في الوطن العربي كله أم أن هناك بيروقراطيات عربية ذات خصائص متباينة؟

□ د. إسماعيل: أنا أتصور وجود اختلافات جذرية أساسية تصل بالمرء إلى حد الادعاء بوجود بيروقراطيات عربية متعددة. فهناك تمايزات في ظروف هذه المجتمعات العربية تؤثر في مسلك الجهاز البيروقراطي أو في المناخ العام الذي يحيط به. غير أن هذا لا يمنع في النهاية من وجود سمات وخصائص مشتركة بين هذه البيروقراطيات العربية ككل. من حيث طبيعة البنيان الطبقي

والاجتماعي في الأقطار العربية يلاحظ أنه يختلف من حيث سماته والتأثيرات التي يفرزها على الجهاز البيروقراطي . فالمصالح المتحكمة في هذا الجهاز البيروقراطي والقوى التي تهيمن عليه وتصنع فلسفته وتوجهه وجهة معينة ليست واحدة في شتى الدول العربية . إن معدلات النمو الاجتماعي في بعض هذه المجتمعات تختلف بشكل واضح عن مجتمعات أخرى لا تزال روح القبلية موجودة فيها بما يؤدي إلى تصادم مراكز الولاء . كذلك فإن درجة الانسجام والاختلاف في القيم بين الطبقات والفئات الاجتماعية تؤثر على أداء الجهاز الإداري لدوره . وتلك ظاهرة تعكس قدراً من الاختلاف فيما بين الدول العربية . إن الجهاز البيروقراطي في أي مجتمع عربي ونوعية ممارسته لا يمكن فصلها عن النمو الاجتماعي الذي تحقق فيه . وقد يكون هذا مصدراً من مصادر الاختلاف . فمثلاً يعكس المجتمع المصري والمجتمع اليمني والمجتمع الكويتي سمات أو ملامح اجتماعية مختلفة وبالطبع ، لا يمكن فصل الجهاز البيروقراطي عن هذه التأثيرات . من ناحية أخرى هناك درجة الاحتكاك الحضاري والانفتاح على الخارج وما يعنيه هذا من احتمال التأثير الإيجابي على ممارسات الجهاز البيروقراطي . هناك مجتمعات عربية على درجة أعلى من هذا الاحتكاك والانفتاح الحضاري ، ومجتمعات عربية أخرى لم يتح لها هذا الاحتكاك بنفس الدرجة . كذلك في بعض المجتمعات العربية قد تكون المؤسسات الخاصة مزدهرة أو قد تؤدي دوراً قد يطفئ في تأثيره على القطاع العام أو على الجهاز الحكومي . وهذا من شأنه التأثير على التقدير الأدبي للوظيفة العامة . وقد يستأثر هذا القطاع الخاص بمعظم القدرات والكفاءات التي كان يمكن أن تلتحق بالجهاز الحكومي وترفع من مستوى أدائه . كذلك يلاحظ اختلاف الفلسفة الاقتصادية القائمة في الأقطار العربية . هناك أقطار ذات فلسفة رأسمالية وأقطار أخرى تأخذ بأسلوب التحول أو التنمية الاشتراكية . ولا بد أن ينعكس ذلك على دور الجهاز البيروقراطي والأهمية التي يمثلها في حياة المجتمع . كما تتميز بعض المجتمعات العربية بميراث تاريخي للسلطة المركزية والتنظيم الإداري كما هو شأن مصر التي يمتد عمر البيروقراطية فيها إلى آلاف السنين ، في حين أن البيروقراطية قد تكون ظاهرة حديثة العهد في بعض المجتمعات العربية الأخرى . إن طول العهد بالبيروقراطية في بعض المجتمعات خلق صفات وأفرز مشكلات يصعب محوها أو تغييرها بالإجراءات والسياسات التصحيحية العادية في حين أن المجتمعات حديثة العهد بالبيروقراطية قد تكون أقدر على التصدي لهذه المشكلات . كذلك فإن بعض المجتمعات العربية مجتمعات زراعية تلتصق بها قيم معينة ، بينما البعض الآخر دخل مرحلة التصنيع بما يعنيه ذلك من تطور قيم الجهاز الإداري البيروقراطي . فالتصنيع قائم على التخصص وتوزيع الأدوار وتأكيد معايير الإنجاز . كما تتفاوت الدول العربية في مستويات التعليم ، وهو ما ينعكس على مدى استجابة المواطن ، والدعم الذي يقدمه للجهاز الحكومي وعملية تفهم رسالته . أضف إلى ما سبق المناخ السياسي العام من حيث درجة الحرية السياسية والديمقراطية التي تختلف أيضاً في هذه المجتمعات العربية ، فحرية انتقاد أخطاء وسلبات الجهاز الحكومي قد لا تكون مكفولة في الأقطار

العربية بنفس الدرجة، إذ أن بعض هذه المجتمعات قد تصدر حرية الفقد للجهاز الحكومي وتعتبر هذا مساساً بالنظام الحاكم وتجرباً لسياساته، وبالتالي لا يستطيع المواطن أن يعبر عن تحفظاته على هذا المسلك البيروقراطي بصورة قد تتوافر في مجتمع آخر. كما أن عملية محاسبة القيادات التنفيذية المسؤولة عن تقصيرها أو إهمالها أو سوء التخطيط في سياسات هذا الجهاز قد تتوفر في مجتمع بدرجة أكبر منها في مجتمع آخر يفتقر إلى الحرية السياسية. تلك عديد من جوانب التمايز التي تؤدي إلى تفاوت حدود الدور الذي تقوم به الأجهزة البيروقراطية. على أن وجود هذا الواقع الذي يختلف من مجتمع عربي لآخر لا ينفي وجود بعض السمات المشتركة. فالخصائص التنظيمية تشابه بالنسبة للأجهزة البيروقراطية في معظم المجتمعات العربية. إن الأساس التنظيمي متماثل من حيث صفاته وخصائصه: الشكوى من أوتوقراطية القيادة الإدارية، عملية التركيز الواضح في مسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية من الخصائص الواضحة التي تلتصق بالبيروقراطية في الأنظمة العربية وتثير نفس الشكاوى وتفرز نفس العيوب، السلوك التعسفي من جانب السلطة التنفيذية الذي يتجاوز أحياناً الضوابط الدستورية، ضعف الاستجابة العملية لجهاز الرقابة والتوجيه، بطء البيروقراطية عن مواكبة التغيرات الاجتماعية والسياسية في الدولة بحيث تأتي وراء التغيير وليست قائدة أو موجهة له كما هو مفترض.

□ د. كمال: خلاصة كلام د. إسماعيل أن هناك بيروقراطيات عربية وليست بيروقراطية عربية. والأمر من وجهة نظره يعود إلى اختلاف الواقع المجتمعي بجوانبه المتعددة فيما بين البلدان العربية. وهو الاختلاف الذي لا بد وأن يترك بصماته على الأجهزة الإدارية. غير أنه لم ينف وجود بعض السمات المشتركة بين سائر البيروقراطيات العربية. وبودنا أن نسمع رأي د. سعود.

□ د. سعود: في الحقيقة كلام د. مقلد صحيح إلى حد كبير. أنا شخصياً أفضل تسمية الدول العربية بدول نامية أو آخذة في النمو والتقدم وليست متخلفة نظراً لوجود اختلافات بينها في درجة النمو من حيث التعليم والوعي الاجتماعي والوعي الحضاري. إنني أميل إلى وجود بيروقراطيات متعددة في العالم العربي أكثر من كونها بيروقراطية واحدة رغم وجود القواسم المشتركة في نواحي عديدة. وأرجع ذلك إلى وجود تعدد في الأيديولوجيات، فبعض الدول العربية تنتهج الأيديولوجية الاشتراكية وبعضها تأخذ الطريق الرأسمالي للتنمية وبعضها يقف بين هذا وذاك. ولهذا كله انعكاساته على المؤسسات البيروقراطية. إن الفكر السياسي السائد في المجتمع يؤثر في ممارسات الإداريين سواء كانوا في مستوى الإدارة العليا أو الوسطى أو الدنيا. كذلك لا يمكن إغفال أثر التباين في الهياكل الاقتصادية ودرجة التطور الاقتصادي وعمق الميراث التاريخي. الخلاصة إذن أن هناك بيروقراطيات عربية وليست بيروقراطية واحدة.

□ د. أحمد: لي بعض الملاحظات، إن وجود قواسم أو صفات مشتركة ترجع - على

ما أعتقد - إلى أن مصر من البداية كانت المزود الوحيد للدول العربية وبالذات الدول الخليجية بالمدرسين والأطباء والموظفين في المؤسسات المختلفة. إلا أن ذلك خلق نوعاً من الصدام الثقافي في البيروقراطية بدول الخليج العربي وهي ظاهرة لا وجود لها في بيروقراطيات ضخمة مثل مصر والعراق. ويحضرني هنا ما ذكره د. الرميحي حول «البيروقراطية» السائدة في المجتمع الخليجي وهي ممارسة حلول المشكلات الحديثة بعقلية تقليدية، هي حالة ذهنية ناتجة بسبب الفجوة بين التطور الاقتصادي والثورة النفطية وبين الجمود الاجتماعي الذي لم يستطع مواكبة هذا التطور. وهكذا يوجد قدر من التمايز بين المجتمعات الخليجية التي أخذت في النمو من مدة ٣٠ سنة فقط وبين مصر العريقة وسوريا والعراق. لكن هل سمات البيروقراطية في المشرق العربي هي نفسها في بلدان المغرب العربي؟ أعتقد أن البيروقراطية في المغرب العربي متميزة ربما لتأثير الإدارة الفرنسية.

□ د. كمال: دون إنكار ما قد يكون للاستعمار الفرنسي من تأثير، أستطيع القول بأنه لا توجد خلافات جوهرية بين البيروقراطيات المعاصرة في دول المغرب العربي وفي الدول العربية الأخرى وذلك في حدود قراءاتي عن نظم الحكم والإدارة في المغرب العربي. وحسبي أن أشير بهذا الخصوص إلى أعمال «كلمنت مور» و«جون ووتربري» و«مانفريد هالبرن»، و«دوجلاس اشفورد».

□ د. مصطفى: في الحديث عن بيروقراطية عربية أم بيروقراطيات عربية، الشيء المسلم به أن هناك سمات عامة للبيروقراطية على الصعيد الدولي وبالتالي لا بد أن يكون هناك سمات عامة للبيروقراطية على الصعيد العربي أيضاً، العوامل التي أثرت في مسألة البيروقراطية عربياً يمكن إيجازها بتأثير البيروقراطية الموروثة من العهد العثماني وتأثير البيروقراطية الموروثة من العهد الاستعماري. فلا شك أن للاستعمار البريطاني تأثيره نفس الشيء بالنسبة للاستعمار الفرنسي في المغرب العربي. كما أن ممارسات العهد العثماني سحبت نفسها بأسلوب أو آخر على طبيعة التعامل وعلى سمات البيروقراطية في هذه البلدان العربية. وبخصوص النقطة التي أثارها د. أحمد حول تأثير البيروقراطية المصرية على البيروقراطيات العربية وبخاصة في المشرق العربي، يلاحظ أن مصر هي التي بنت البيروقراطية في شمال اليمن. وفي كثير من بلدان الخليج العربي كان لمصر تأثير على طبيعة البيروقراطية وبناء الجهاز البيروقراطي. وبالتالي ماذا سحبت مصر على هذه الأجهزة من سلبات البيروقراطية وإيجابياتها؟ هناك أيضاً الظروف الخاصة للمجتمع العربي، التي عكس قدراً كبيراً من التشابه الذي يخلع على البيروقراطيات سمات مشتركة. بيد أن ظروف التجزئة الطويلة خلقت واقعاً قطرياً معيناً له سماته، هذه السمات تشترك الدول العربية في بعضها وتختلف في بعضها الآخر. فلا شك في أن ظروف البيروقراطية الموجودة في اليمن تختلف عن ظروف البيروقراطية في مصر لأن المجتمع اليمني، وبخاصة في الشمال، تحكمه أوضاع قبلية وظروف خاصة وظروف الحرب وتأثير الوجود المصري. الشيء الجديد الذي أود التركيز عليه هو ظهور معضلات البيروقراطية في نظام

الحزب الواحد الذي يضع العديد من المعضلات أمام البيروقراطية في مقدمتها أنه عندما يتسلم الحزب يثق في مجموعته ويضع قيادات حزبية في المفاصل الرئيسية للإدارة العامة والدولة، وهو أمر طبيعي. ولكن الأمر غير الطبيعي أن هناك جماعات أرادت أن تدفع بالقضية إلى الأمام وتحاول من خلال طرح الثقة في الحزبين أن تطرح موضوع استبدال الموظفين الحزبيين بالموظفين غير الحزبيين. ولهذا مخاطرة عديدة. فهو أولاً يضطر الموظفين غير الحزبيين إلى أن يكونوا ضد السلطة، وهو ثانياً قد ينمي الوصولية والانتهازية داخل الحزبين أنفسهم. ومن مخاطره أيضاً أن الجهاز البيروقراطي يبتلع الحزب شيئاً فشيئاً ويتحول الحزب نفسه إلى جهاز بيروقراطي وبالتالي لا يكون له رقابة على واقع الجهاز البيروقراطي وبخاصة عندما تبتلع الحكومة القيادات الرئيسية في الحزب. هذه كلها معضلات تهرجها أنظمة الحزب الواحد على الصعيد العالمي. ولا شك أنها على الصعيد العربي تعطيها - بماله من ظروف معينة - صفات خاصة ومعضلات هي جديرة بأن تكون موضع دراسة من قبل المختصين كظاهرة جديدة في الوطن العربي.

□ د. كمال: لدي تصور قد يكون مختلفاً بعض الشيء. يقيناً هناك اختلاف بين الدول العربية في معدل النمو الاقتصادي ودرجة التقدم الحضاري والثقافي ومستوى التعليم والأساس الفكري وتعدد البناء السياسي. إلخ، إلا أن هذا الهامش من التمايز لا يتناقض - في تصوري - مع القول بوجود صورة عامة للبلدان العربية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً. من ثم أتصور وجود نمط بيروقراطي عام في الوطن العربي يتجاوز ما قد يوجد من أوجه اختلاف بين أجهزة الإدارة العامة العربية.

□ د. إسماعيل: لم نختلف نحن خالصاً إلى وجود القواسم المشتركة بين إدارات الدولة العربية، لكن التمايز في الواقع قد يكون معوقاً للجهاز البيروقراطي في مجتمع ما بصورة أكبر منه في مجتمع عربي آخر.

□ د. أحمد: في إطار الاندماج الخليجي حالياً، هناك محاولة توحيد القوانين والإدارات الاقتصادية، والنظم الجمركية. وهذا قد يساهم في خلق صورة تنظيمية أو صورة بيروقراطية واحدة لدول مجلس التعاون الخليجي. إن الدول ذات الأنظمة المتشابهة إلى حد ما تحاول أن تنظم، ولكن الدولة الأكثر تنظيمياً تحاول أن تنشر عدوى التنظيم إلى الدول الأخرى. فالكويت لديها نظام جمركي أكثر تقدماً بحكم الواقع التجاري والاحتكاك مع العالم الخارجي، وأتصور أنه إذا استمر التعاون بهذه الصورة فإن هذا قد يؤدي إلى تطور الإدارة البيروقراطية من حيث التنظيم والأداء. ولكن ما يؤسف له أن واقع الحال لا يبشر بخير. فالبيروقراطية في الدول العربية حالياً لا تتجه نحو الأفضل.

□ د. سعود: المثل السائد يقول «تفاءلوا بالخير تجدوه». أليس هناك متغيرات تبدو في الأفق يمكن أن تؤدي إلى تطور أجهزة البيروقراطية في العالم العربي. في دول الخليج العربي توجد تجربة

مجلس التعاون وفي المغرب العربي، هناك اتجاه للتقارب السياسي هذه الأيام وبالتالي لا داعي لليأس.

□ د. أحمد: أتصور لو أن المال العربي اتجه إلى الاستثمار في الدول العربية لأمكن أن نخلق نظماً أو قوانين أو أجهزة متقاربة.

□ د. سعود: لكن بشرط أن تعدل في التشريعات السائدة في بلدان العالم العربي والأنظمة السياسية القائمة.

□ د. كمال: المسألة في اعتقادي ترتبط بما يسمى «التغير الهيكلي»، وعليه لا يمكن أن نتصور تغيراً جوهرياً في أداء البيروقراطية في العالم العربي بعيداً عن تغير الإطار المجتمعي بمعناه الشامل.

□ د. مصطفى: يجب التسليم بأن البيروقراطية «ببيع» كبير. نحن ورثنا كل قضايا العهد التركي ومعضلاته، والاستعمار البريطاني والظروف المعاصرة والتضخم في الجهاز الإداري والوساطة والاتجاه إلى أن يكثر الرؤساء عدد مرؤوسهم وليس منافسيهم. ومن ثم لوجاءت حكومة عندها نوايا طيبة لا تستطيع بعضاً سحرية أن تحل مشاكل البيروقراطية. وعودة إلى ما ذكر د. كمال من وجود سمات للبيروقراطية العربية، أرى أن هذا صحيح بدليل أن الإنسان عندما ينتقل بين الأقطار العربية لا يلاحظ تغيراً واضحاً في تعامله مع الجهاز الحكومي هنا وهناك مما يؤكد أنه بالفعل يمكن أن نتحدث عن سمات عامة تكاد تعطي طابعاً بيروقراطياً شبه موحد للوطن العربي كله علماً بأن الظروف القطرية وظروف التجزئة الطويلة لها تأثير. وهكذا يمكن الحديث عن بيروقراطية عربية ذات سمات عامة مشتركة، ولكن مؤثرة فيها السمات القطرية بأسلوب أو بآخر بين هذا القطر أو ذاك، وبين هذه المنطقة أو تلك داخل القطر الواحد.

□ د. كمال: إذا أذنتم لي تنتقل الآن إلى القضية الثانية المتعلقة بمظاهر وأسباب نمو البيروقراطية العربية، وهناك اتفاق على أن البيروقراطية العربية المعاصرة بيروقراطية متورمة أو متضخمة وجداً لوسلطنا الضوء على هذه الظاهرة من حيث مظاهرها ومصادرها.

□ د. سعود: أولاً، بالنسبة لأسباب نمو البيروقراطية العربية المعاصرة أتصور وجود أسباب سياسية واجتماعية وإنسانية. بالنسبة للأسباب السياسية في بعض المجتمعات العربية مثلاً نجد أن هناك نصوصاً وتشريعات في الدساتير تنص على أن الحكومة ملزمة بإيجاد فرص عمل للخريجين في الأجهزة البيروقراطية، فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٤١ من الدستور الكويتي الصادر في ١١/نوفمبر/١٩٦٢ على أن الدولة ملزمة بتوفير فرص العمل للمواطن وله حق اختبار نوع العمل. وفي مصر يتعين على الحكومة أن تدبر فرص عمل للخريجي الجامعات والمدارس الثانوية الفنية ومعاهد المعلمين الذين يقدر عددهم بالآلاف سنوياً لكي يعملوا ويعيشوا عيشاً كريماً ويكونوا بذلك عالة على

الدولة أكثر منهم عالة على المجتمع. من ناحية الاعتبارات الاجتماعية والإنسانية، يلاحظ في الكويت أن الجامعة والمعاهد المتخصصة تخرج أعداداً كبيرة من الكويتيين تجدد الدولة نفسها ملزمة بخلق فرص عمل لهم، كما لا يمكن تجاهل تأثير الوساطة والضغط التي تمارسها بعض الفئات الاجتماعية (النواب مثلاً) من أجل إيجاد فرص عمل بغض النظر عن مستوى التعليم، وحتى يمكن استيعاب كل طالب الوظيفة العامة تنشئ الدولة إدارات جديدة وتتوسع في الإدارات القائمة مما يتسبب في تضخم البيروقراطية.

□ د. إسماعيل: فيما يتعلق بمصادر نمو البيروقراطية العربية بشكل عام أرى أن اتساع ميادين وآفاق التنمية هو المصدر الأول وراء التوسع في إقامة الهياكل الإدارية في الأقطار العربية. فالتغيير الاجتماعي في معظم هذه الأقطار وما يخلقه من مشاكل وتحديات جديدة تستلزم أن تستجيب لها السلطة الحاكمة بالتوسع في بناء هذه المؤسسات والهياكل لكي تؤدي دورها في حياة مجتمع يتحول من حياة تقليدية محدودة إلى مجتمع معقد في علاقاته وتطلعاته. هناك أيضاً ثورة التوقعات الجماهيرية المتزايدة التي هي جزء من ثورة عامة. فما يحدث في المجتمعات العربية من ارتفاع لمستوى المعيشة وما يخلقه ذلك من تطلعات يفرض على الدولة أن تكون دولة خدمات، مع ما يعنيه هذا من توسع في إقامة الأجهزة الحكومية؛ كذلك فإن مركزية السلطة السياسية وما تستتبعه من ضرورة إحكام قبضة الجهاز الحاكم على الدولة يفرض إنشاء المزيد من هذه الأجهزة البيروقراطية لكي تتغلغل في كل نواحي وشؤون المجتمع.

□ د. أحمد: إضافة إلى ما ذكره الزملاء، أود ذكر بعض الأسباب لتضخم الإدارة البيروقراطية. ففي العالم العربي للأسف، تسود قيمة عدم احترام العمل اليدوي أو المهنة أو الحرفة مع إلصاق الهبة والتقدير الأدبي بالوظيفة المكتبية. ولهذا يتجه الشباب بوجه عام إلى تفضيل العمل المكتبي على العمل اليدوي حتى أولئك الذين يتخرجون في معاهد التكنولوجيا والتدريب - كما هو الحال في الكويت مثلاً - هذا يفسر أيضاً ظاهرة التكدر في الكليات النظرية مقارنة بالكليات العملية، واهتمام كثير من الدارسين الكويتيين في الخارج بالحصول على الماجستير رغم أنهم يعودون موظفين كما كانوا من قبل. إزاء ذلك الوضع، تنتج الحكومة، بفعل مركزية السلطة والنظام الأبوي في المجتمعات الخليجية، إلى توفير العمل للخريجين. بل أن الحكومة الكويتية في السبعينات عمدت، في مقابل تزايد عدد الخريجين، إلى تقديم تسهيلات للتقاعد، وبمقتضاها يحصل المتقاعد على راتبه كاملاً، وأحياناً على ترقية مقابل إفساح المجال للخريجين الجدد، الأمر الذي أفضى إلى حدوث أزمة حالياً في تعيين خريجي الجامعة من الكويتيين. أيضاً هناك بُعد اجتماعي هام وهو محاولة الحكومة أن تحفظ احترام الشخص لذاته. فإذا قارنا وضع المرأة الكويتية في الماضي بوضعها حينما دخلت ميدان العمل، نجد أن الحكومة تتحمل تكدر الفتيات في الإدارات الصغيرة من أجل أن تظل الفتاة الكويتية لها راتب يضمن لها الاحترام والاكتفاء الذاتي. أما في الماضي فكانت المرأة تعتمد اقتصادياً

على الأب أو الزوج، وهو ما كان يرتب أوضاعاً اجتماعية لم تعد مقبولة حالياً. فتضطر الدولة أن تفتح المجال للفتيات. كل هذا يكون على حساب نوعية العمل والمرتبات والمستوى المعيشي.

□ د. مصطفى: أود أن أضيف نقطة تتعلق بحجم العمل. فكما أشار الزملاء، يوجد في الوطن العربي تضخم بيروقراطي. إلا أن هذه الظاهرة عامة. فعلى الصعيد العالمي، تشير الدراسات الميدانية إلى وجود إدارات ومؤسسات - في بعض الدول العربية - يزداد عدد العاملين بها بنسبة ٥ ٪ سنوياً رغم ثبات حجم العمل فيها، إن حجم العمل بطبيعته مطاط يمتد إلى لوقت الذي تعطيه إياه وبخاصة أن الموظف يخلق عملاً لموظف آخر وأن الرئيس يكثر من عدد مرؤوسيه لا منافسيه. هذه الظاهرة تبرز بشكل أوضح في المجتمعات العربية. أضف إلى هذا أنه في بعض هذه المجتمعات، كلما صعد الموظف في السلم الإداري، كلما قل عمله. وهذا أمر غريب لأن المفروض والمنطقي أن تكثر مسؤوليات الموظف كلما ارتقى إدارياً. ويقابل انخفاض أعباء العمل عند قمة الهرم الإداري تزايد الأعباء في قاعدة العمل، وبالتالي الإكثار من عدد الموظفين.

□ د. كمال: لي إضافة متعلقة بموقف الأنظمة العربية من عملية التنمية، فالقيادات العربية وهي تسعى إلى تحقيق التنمية اعتمدت على البيروقراطية ولم تعتمد على التنظيمات السياسية. إذ رأت في التنمية عملية «فنية أو هندسية» فأناطت بالجهاز البيروقراطي أساساً مهمة وضع وتنفيذ البرامج الإنمائية. ويدعم هذه الرؤيا كون أغلبها في الأصل قيادات عسكرية تؤمن بقيم العمل البيروقراطي وتبغض العمل السياسي القائم على الحوار والمشاركة الشعبية. ومن الطبيعي أن ينعكس ذلك في نمو البيروقراطية بمعدلات كبيرة.

والمهم أن ظاهرة التضخم الإداري هي بمثابة المشكلة الأولى للبيروقراطية المعاصرة في البلدان العربية. أما المشكلة الثانية التي تستحق منا وقفة فتتعلق بالفساد والإفساد في الجهاز الإداري. الحديث عن هذه المشكلة مثير وذو شجون. إذ يقال أن العالم العربي «منطقة فساد»، وأن الفساد أخطر معوق لنمو بيروقراطية مسؤولة في الدول العربية، وللفساد مصادره وأشكاله المتعددة. وبودي أن نلقي الضوء على هذه وتلك.

□ د. إسماعيل: بالنسبة لمصادر الفساد، يمكن الإشارة إلى غياب القيم ونقص الالتزام من قبل المسؤولين عن إدارة الأجهزة الحكومية والعاملين في المستوى الأقل، وعملية التنشئة الاجتماعية والمفاهيم التي تلقن للناس بحيث إذا انتقل الشخص إلى موقع الخدمة العامة تكاد تكون القيم المضادة للفساد مفتقدة بالكامل من دائرة سلوكه. ما الذي يمنع إذن من تزويد الجهاز البيروقراطي بالحد الأدنى على الأقل من القيم الرادعة لظهور هذا الانحراف. وبدلاً من الحديث عن تصحيح هذا الفساد في مرحلة ما بعد ظهوره أو حدوثه، يمكن التأكيد على القيم المضادة لحدوثه أصلاً. كذلك

يساعد على حدوث الفساد تسبب أو ضعف السياسات الرقابية المطبقة على عمل الجهاز الحكومي وكثرة الثغرات التي تغري بالانحراف، وضعف العقوبات الرادعة التي يمكن أن تتخذ بحق الانحراف أو الفساد.. إلخ، وضعف نظم الحوافز والحاجة المادية التي تدفع الموظف العام إلى الرشوة. وهكذا فإن رؤيتي لأسباب الفساد الإداري تتجاوز دائرة الجهاز البيروقراطي إلى المجتمع ككل. فإلى جانب العوامل المرتبطة بالجهاز الإداري نفسه، هناك عوامل اجتماعية تتعلق بما إذا كانت عمليات التنشئة والتعليم تزود المواطن بالحد الأدنى من المناعة أو الحصانة ضد الانحراف قبل التحاقه بالجهاز الحكومي.

□ د. سعود: الفساد الإداري مرجعه أساساً - في نظري - عدم وجود أساليب رقابية تحكم سلوك البيروقراطي، وغياب الحد الأدنى من القيم والفضائل الاجتماعية، إضافة إلى متغيرات أخرى قد تدفع الموظف العام إلى الانحراف حتى لو كان صالحاً قبل التحاقه بالوظيفة - من هذه العوامل انخفاض الأجور والمرتبات التي يتقاضاها الموظفون في أجهزة الدولة في الوقت الذي ترتفع فيه نفقات المعيشة مما يدفعهم إلى استغلال مناصبهم في الحصول على دخل جانبي أو إضافي حتى ولو عرضهم ذلك لمساءلة إدارية أو قانونية أو أدبية. كذلك غياب سياسات الحوافز المادية والمعنوية تشجع على الانحراف. كما أن وجود الاغراءات في المجتمع خصوصاً مجتمع الرفاهية تجعل الموظف العام يسيل لعبه إذا ما عرضت عليه رشاي أو عمولات. كل ذلك يؤدي بالموظف إلى الرشوة والمحسوبية والمحابة ابتغاء زيادة دخله وبخاصة في ظل انعدام الرقابة المحكمة وأساليب الضبط والربط والعقاب. ونأمل أن تهتدي البيروقراطية في الدول العربية إلى السبل التي تمنع من استثناء داء الفساد بحيث يغدو الجهاز الوظيفي الحكومي صحيحاً معافى خالياً من الأمراض البيروقراطية ومن ضمنها الفساد.

□ د. كمال: فيما يتعلق بظاهرة الرشوة في الجهاز الإداري، أود القول أنها تستشري وتتفاقم إذا كان سلم الأجور في القطاع الحكومي يتخلف عن مثيله في القطاع الأهلي. فالموظف الحكومي حينما يقارن نفسه بنظيره في القطاع الخاص ويجد أن هذا الأخير يتقاضى مرتباً يبلغ أضعاف ما يتقاضاه هو، فإن هذا يخلق لديه مبرراً للانحراف على نحو ما حدث في مصر إبان العقد الماضي الذي شهد، مع الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي، توسعاً نسبياً في حجم القطاع الأهلي وارتفاعاً ملحوظاً في مرتبات العاملين فيه وبخاصة في البنوك وشركات الاستثمار.

بيد أن نظرتنا للفساد تتجاوز نطاق الرشوة لتشمل أيضاً ظواهر المحسوبية والمحابة. فالموظف العام المنحرف لا يحركه دائماً العامل المادي، إذ يحدث أن يخرق القانون، فيقضي معاملة لقریب أو صديق ليس بدافع الرشوة وإنما استجابة للضغوط الاجتماعية التي تملئها القرابة أو الصداقة أو استجابة لقيم المجاملة والتضامن العائلي والقبلي.

□ د. أحمد: قضية الفساد تختلف من مجتمع لآخر. فالرشوة في المجتمعات الأكثر فقراً تختلف عنها في المجتمعات ذات المستوى المعيشي المرتفع، والمحسوبة ترتبط بالتنشئة الاجتماعية. وإذا كانت الرشوة بالنسبة للموظف الصغير مجرد مبلغ من المال، فإنها بالنسبة للمدير هدية قيمة. وحيث يوجد أسلوب المناقصات الحكومية، فإن من يحصل على الهدية الأكثر قيمة هم المدراء وليس الموظفون الصغار. ولكن للأسف فإن الفهم الشائع للرشوة يقصرها على مبلغ المال الذي يحصل عليه الموظف الصغير لإنهاء معاملة، في حين أنها متواجدة في المستويات العليا والدنيا على حد سواء. فيما يتعلق بظاهرة الوساطة والمحسوبة يسترعي الانتباه أنها ما زالت قائمة رغم ارتفاع مستوى التعليم. ولعل ذلك يرجع إلى الفجوة الحضارية حيث التطور الاجتماعي لا يواكب التغير الاقتصادي، وهذا هو واقع المجتمعات ذات الطابع القبلي: فالموظف دائماً يخشى أن يشهر به قريبه أو جاره في الأماكن العائلية (الديوانية مثلاً). وبالتالي يستقبله بصورة تختلف تماماً عن بقية المواطنين، ويتخطى القوانين ويفعل كل ما يستطيع في سبيل أن يحقق له مصلحته أو ينهي له معاملته. كذلك يوجد تمييز في المعاملة على أساس المنصب. فالأستاذ الجامعي يقدم على المواطن العادي، وضابط الجيش أو البوليس قد تكون له الأولوية دائماً في إنهاء المعاملة دون أي مراعاة لمشاعر غيره. ولا يحتاج هؤلاء لأن أياً منهم لا يتردد في استخدام الوساطة إذا أتاحت له دون خوف أو حياء. إننا لانرى في الوساطة ما يندش الشرف. وهذا بالطبع إفراز لعملية التنشئة الاجتماعية.

□ د. إسماعيل: إن عملية التربية قد تكون خاطئة أو غير موجهة التوجيه الصحيح. كلك فإنه مع غياب الديمقراطية من هذه المجتمعات العربية، يصعب محاسبة ونقد المسؤولين المتورطين والضايعين في هذا الفساد. فليس يخفى أن انعدام مناخ الحرية السياسية يحول دون كشف أعمال الفساد ونقد المنحرفين في أي مستوى من مستويات العمل التنفيذي. ولكن في حالة وجود أكبر من حرية النقد، تبقى ظاهرة الفساد في حجمها الطبيعي. وهذا ما تؤكده وتدلل عليه الأمثلة والوقائع المعاصرة في عدد من المجتمعات العربية.

□ د. مصطفى: الحقيقة أنه لا يمكن إنهاء الفساد دون سلطة نظيفة. فعندما تكون قمة الهرم الإداري فاسدة، فلا بد أن يسحب ذلك نفسه على الآخرين. كذلك إذا كانت السلطة غير نظيفة، فلا تتوقع منها اهتماماً بمكافحة الفساد لأن المثل يقول «من كان بيته من زجاج، لا يقذف الآخرين بالحجارة». وحينها تصبح الوظيفة العامة سبيلاً إلى الإثراء، يجد العنصر النظيف أمامه أحد بديلين: أما أن يترك الجهاز الإداري أو ينغمس. والأرجح أن يختار البديل الثاني. الفساد إذن ظاهرة وبائية، وعدوى عامة، أنه «كالفاوكه» يقبل عليه الموظفون. وفي بعض المجتمعات العربية أصبحت الرشوة عرفاً، وممارسة طبيعية تزاوئ كل مفاصل الإدارة الحكومية. وبالتالي يحتاج المجتمع العربي إلى هزة، وإلى سلطة نظيفة لأنه لا ينتظر من المتورط أن يقوم بالإصلاح. وثمة ظاهرة أخرى تحتاج إلى

إشارة وهي الاتجاه في أحيان كثيرة إلى تعيين خريج حديث في مفصل رئيس يستطيع أن يرتشي فيه بالملايين وتعطيه راتباً هزلياً. وبذلك تدفعه دفعاً إلى الفساد خصوصاً إذا تذكرنا تطلعه إلى بناء عائلة أو بناء وضعه المادي.

□ د. سعود: الموظف أحياناً، تحت ظروف معينة، قد يستغل وظيفته إذا أعطيت له سلطات وصلاحيات معينة. وإذا استطاع أن يستفيد منها، فلن يتوانى خصوصاً مع افتقاد القيم الدينية والأخلاقية وآداب الوظيفة العامة.

□ د. كمال: لي إضافة تتعلق بالتمييز بين الفساد الصغير أو الوبائي والفساد الكبير أو المخطط. فالمرء لا يزعه كثيراً الفساد الوبائي الذي تعرفه كافة المجتمعات بدرجات متباينة. وصورته هي مبلغ محدود يأخذه الموظف الصغير أو علبة سجائر يأخذها شرطي المرور. ولكن الذي يزعج ويشير حفيفة المرء هو الفساد المخطط بمعنى استغلال كبار المسؤولين لمناصبهم في تحقيق إثراء غير مشروع: حاكم الدولة، رئيس وزارة، وزير، وكيل وزارة، محافظ، رئيس مجلس إدارة شركة، مدير جامعة... إلخ. وهذا بالتأكيد يعيق الجهاز الإداري من حيث يشيع قيم السلب والنهب، فلا تكون فقط أسيرة القيادات العليا، بل تمتد إلى الموظفين في المستويات الإدارية الوسطى والدنيا. كذلك فإن هناك أفراداً آخرين لا يشغلون مناصب رسمية هامة في الدولة ولكن تربطهم بشاغلي هذه المناصب علاقات قرابية. فيسلبون ويكونون ثروات طائلة بشتى السبل غير المشروعة تحت سمع وبصر أجهزة الدولة، بل وبمساعدها مثل هذه الممارسات الفسادية تكرر حدوثها في مصر إبان عقد السبعينات.

من ناحية أخرى، فإن للشخصانية دورها في إحداث الفساد الإداري. فالموظف العام يمثل شخصي لحاكم شخص. والمسؤول يختار معاونيه ليس على أساس الكفاءة وإنما على أساس درجة ولائهم له، فأهل الثقة دائماً مقدمون على أهل الخبرة. وما دام الأمر كذلك، يصبح هم الموظف أن ينال رضا رئيسه. فإذا طلب منه صراحة أو ضمناً قضاء معاملة لشخص ما فإنه يفعل مهما يكن في ذلك من خرق للقانون. وهو لا يخشى من عقاب أولوم ما دام يحظى بثقة رئيسه.

كذلك لا يمكن إغفال دور القيم الثقافية، فالعائلة أو القبيلة تحتل مكاناً عالياً في سلم القيم داخل المجتمعات العربية، ويحرص المواطن على أن يجيء سلوكه منسجماً مع هذه القيم وإلا استهجنه ولفظه المجتمع.

لقد أثير موضوع الرقابة على الجهاز الإداري، واعتبر غياب أو ضعف الرقابة أحد مصادر الفساد الإداري في الدول العربية والسؤال هو: هل ينسحب ذلك على الرقابة السياسية (الخارجية) أو الرقابة الإدارية (الداخلية أو الذاتية) أو كليهما.

□ د. إسماعيل: الرقابة السياسية ترتبط بقضية غياب الديمقراطية في العديد من المجتمعات العربية، وانعدام فاعلية رقابة السلطة التشريعية على الجهاز التنفيذي من حيث محاسبته على أخطائه، والكشف عن أوجه تسييه واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب. إن التنظيم السياسي الشعبي الجماهيري الذي يمكن أن يقوم بدوره في نقد أخطاء الجهاز الإداري أو تصحيح الممارسات الخاطئة غير موجود، وهذا يؤدي إلى ضعف الرقابة السياسية. كما أن حرية الصحافة في توجيه النقد والانتهاج إلى بعض المواقع التنفيذية المسؤولة عن ممارسة الانحراف أو التورط فيه تكاد تكون مفتقدة في أكثرية الأقطار العربية. وهكذا فإن قنوات الرقابة السياسية على الإدارة غائبة عن بعض هذه الأقطار وضعيفة في البعض الآخر. وهذا ما يجعل الجهاز الإداري مستبدًا ومتعسفًا في استخدام سلطته ويؤدي به إلى الانحراف والتسيب.

□ د. مصطفى: فيما يتعلق بالفساد المخطط على مستوى قمة الجهاز الإداري، ثمة أمر خطير في الوطن العربي يتعلق بظاهرة الوسطاء الذين يتخذون مراكز لهم في عواصم وأروبية كثيرة، فدور هؤلاء الوسطاء في إفساد العديد من القيادات التنفيذية ليس موضع شك. وصار هناك تقريباً نوع من التسليم بأهميتهم على مستوى الإدارة، وهنا تأتي الخطوة أنهم وراء انتعاش ظاهرة العمولات في وطننا العربي تلك التي تستحق تسليط الضوء عليها.

□ د. إسماعيل: يبقى السؤال من الذي سيسلط هذا الضوء، وفي أي الظروف، في غياب الديمقراطية القادرة على كبح جماح هذا الانحراف والحد من كل مضاعفاته السلبية، لا يمكن توقع نتيجة مشجعة في هذا المجال.

□ د. مصطفى: ما أردت قوله أن ظاهرة الوسيط في مفهوم بعض الحكومات أصبح مسلماً بها: وسيط في بيع نفط، وشراء سلاح. لقد أوجدت لها مكاناً طبعياً داخل الجهاز الإداري. والأمر إذن بحاجة إلى إعادة النظر في مفهوم الوساطة.

□ د. أحمد: الوساطة - في رأيي - أمر مرفوض تماماً حتى ولو لم يكن الوسيط يشغل منصباً رسمياً في المجتمع. إن الحكومة نفسها تنصل من الوسيط إذا افتضح أمره، ولا تعترف بوجوده بل وتقدمه إلى القضاء مع المتورطين معه.

□ د. إسماعيل: ماهي نقطة الانطلاق في مكافحة الفساد أو الحد منه كظاهرة. هل نقطة البداية في الاتجاه الصحيح هي تلقين قيم ملائمة من خلال عملية التنشئة الاجتماعية، أو قيام القيادات العليا بضرب المثل وتأكيد مفهوم القدوة الحسنة، أو بإحكام الرقابة داخل الجهاز الحكومي، وسد الثغرات، أو برفع العائد المادي للوظيفة العامة بما يقلل من احتمالات انحراف الموظف.

□ د. كمال: أتصور أن كل هذه المداخل ضرورية للحد من الفساد في الجهاز الإداري إذ

لا يكفي أحدهما لتحقيق هذه الغاية، وبالتالي يجب الجمع بينها كلما أمكن. بعبارة أخرى، يحسن أن يكون مدخل العلاج تكاملياً.

□ د. أحمد: المدخل الحقيقي في رأيي هو تمسك الحاكم بمفهوم القدوة قولاً وفعلًا. فآطروحات الأدب السياسي العربي تمثل العملية الإدارية والحاكم بالجسد والرأس. فإذا صلح الرأس، صلحت باقي الأعضاء. وإذا كان بالإمكان أن يجعل الرئيس من نفسه قدوة وأن يبرهن للجماهير بأنه عرضة للمساءلة ويمكن أن يطال ويعاقب، فهذا يردع كل موظف آخر من حيث يدرك أنه لن يفلت من العقاب إذا سولت له نفسه بالانحراف.

□ د. إسماعيل: لا بد أن تكون هناك ملامح استراتيجية لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة التي تهدم كفاءة هذا الجهاز وتقتل الثقة فيه وفي قيمه وكل ما يمثله. إنه جهاز قيادي رائد بقيمه وأخلاقياته وسلوكه، والدور الذي يقوم به في حياة المجتمع. وإذا كان هذا الدور مثاراً لكل هذا الانتقاد، وترد عليه كل هذه التحفظات، لا بد أن يكون هناك شكل من أشكال المواجهة. والسؤال: من أين تنطلق نقطة البداية في مواجهة هذه الظاهرة الخطيرة؟ إذ أن كافة ثورات الإصلاح الإداري في الدول العربية حتى الآن تعثرت وانتكست. لقد استحکم الفساد إذن، وبالتالي لا بد أن تكون الحلول جادة.

□ د. كمال: في اعتقادي أن فشل ثورات وعمليات الإصلاح الإداري يرجع بدرجة كبيرة إلى أن القيادات السياسية غير جادة بهذا الصدد حتى وإن زعمت غير ذلك.

□ د. مصطفى: التساؤل حول نقطة البداية مشروع. ففضية إصلاح رأس السلطة وقمة الهرم الإداري تحتاج إلى تغيير شامل. ومسألة التغيير الشامل بحاجة إلى وقت طويل وتتعلق بنضال الشعوب. فمأهول الشيء العملي إذن، أتصور أن التركيز يجب أن يكون على توسيع قاعدة الديمقراطية. والواقع أن الديمقراطية في الدول العربية تحولت إلى مطلب جماهيري وطني حتى قبل «الخبز». وهذا أمر يؤرق الكثيرين. ولا شك أن توسيع قاعدة الديمقراطية يمكن أن يسمح بتسليط الضوء، وإنهاء الوعي كمدخل عملي للحل.

□ د. إسماعيل: للتدليل على هذا، يمكن الإشارة إلى الحالة المصرية. فالفساد كان أحد أسباب ثورة يوليو ١٩٥٢، إلا أنه بعد ثلاثين عاماً من قيامها، فإن حجم الفساد الإداري أصبح أضعاف أضعاف ما كان عليه قبل ١٩٥٢. إذ أن استخدام الجهاز البيروقراطي لأغراض سياسية ملتوية، وتقريب البعض بدون أية كفاءة من جانبهم قد أوجد مفارقات وأدى إلى هدم الثقة في معايير الاختيار وتصعيد القيادات. ولن يقضي على هذا الفساد سوى بداية ديمقراطية صحيحة. ولكن

لا أمل في حدوث التغيير من خلال انقلابات عسكرية ترفع مظلة واسعة من الشعارات في البداية لا تلبث أن تنقلص وتنتهي إلى أوضاع أسوأ من سابقتها.

□ د. كمال: لا شك أن المدخل الديمقراطي مهم وأساس لمكافحة الفساد. ولكن ديمقراطية الحياة السياسية العربية بحاجة إلى وقت طويل نسبياً وتحتاج إلى تغيير موات في الإطار الاقتصادي - الاجتماعي وأنماط التنشئة وأنساق القيم. كذلك فإن المدخل الديمقراطي ليس وحده كافياً للقضاء على افساد. وهنا أود التنويه إلى أن الفترة ١٩٥٢ - ١٩٧٠ في مصر كانت متميزة عما سبقها ولحقها من منظور الفساد الإداري. فخلالها كان الفساد الكبير والصغير أقل بكثير مما كان عيه قبل الثورة وعما أصبح عليه في السبعينات برغم غياب الديمقراطية بالمعنى السياسي. والسبب في ذلك مزدوج: وجود نموذج «القيادة القدوة» مثلاً في عبد الناصر، والتحول الاجتماعي الحقيقي لصالح السواد الأعظم من أبناء الشعب.

□ د. مصطفى: ثمة ظاهرة تستدعي الانتباه وهي انتشار الرشوة في المجتمعات الاشتراكية أفقياً وعمودياً. ومن هنا يتساءل المرء عن نوع الديمقراطية التي يجب أن تعطى، وعلاقة ذلك بالنفسيات وظروف النظام القائم.

□ د. كمال: إذا سلمنا بأن الديمقراطية هي المدخل العملي حالياً للتخفيف من حدة الفساد الإداري في الوطن العربي، لا زلت أرى أن القضاء عليه لن يتأتى من خلال الديمقراطية وحدها وإنما لا بد من توافر مستلزمات أخرى ليس أقلها أهمية نموذج «القدوة الحسنة». بل أن انتعاش الديمقراطية بحد ذاته لن يتحقق بعيداً عن حدوث تغيير هيكلي موات.

عودة مرة أخرى إلى قضية الرقابة عى الجهاز الإداري، لقد تحدثنا عن أهمية البعد السياسي لهذه الرقابة. فكيف السبيل إلى تحقيقه وبخاصة أن الأجهزة التشريعية والتنظيمات السياسية القائمة حالياً في وطننا العربي لا تملك الكفاءات والخبرات والإمكانات المالية التي تهيئ لها أن تباشر بشكل فعال ومؤثر سلطة مراقبة ومحاسبة الجهاز البيروقراطي. والأدهى أن من بين أعضائها من هم فاسدون يستغلون مناصبهم في تحقيق مكاسب خاصة لهم ولذويهم. فيتسترون على تسبب الإدارة بل ويحملونها على الانحراف.

□ د. أحمد: يمكن أن تحقق الرقابة السياسية من خلال قناتين، أولاهما حرية الصحافة في أن تنتقد أي مسؤول وأن تشهر به إذا أخطأ مع التسليم بحقه في أن يحاسب الصحافة ويطالبها بتعويض إذا تبين أنها لم تكن على حق. أما القناة الثانية فتتمثل في خلق هيئة شعبية تباشر الرقابة على نحو ما طالب به أعضاء مجلس الأمة الكويتي مؤخراً. هذه الهيئة يمكن أن تحد من فساد الجهاز الإداري

بحكم استقلاليتها عن الادارة الحكومية وكفايتها الاقتصادية. وعلى أي حال، أتصور أن الصحافة الحرة والرأي العام المستنير يمكن أن يفعلا الكثير بهذا الخصوص.

□ د. إسماعيل: إلا أن القيادة السياسية في كثير من المجتمعات العربية تعتبر عملية النقد التي تمارسها الصحافة نوعاً من التشهير بها وليس تصحيحاً لانحرافات الجهاز الحكومي.

□ د. كمال: يرتبط ذلك بغياب الديمقراطية. أن القيادات نفسها غير ديمقراطية لأنها لم تتمرس بقواعد اللعبة الديمقراطية ولم تعود عليها.

□ د. مصطفى: في نظام الحزب الواحد، لا وجود حقيقي للديمقراطية. فإذا لم تزدهر الديمقراطية داخل الحزب نفسه، فمن الخطأ أن نتوقع انتعاشها على صعيد المجتمع ككل لأن «فاقد الشيء لا يعطيه». يجب أولاً أن تزدهر الديمقراطية داخل الحزب، لأن العلاقات إذا قامت على الخوف، تعود الأعضاء على عدم الديمقراطية، وصار من أصعب نقد الفساد. كذلك حينها يبتلع الجهاز الإداري الحزب، يتحول هذا الأخير إلى بيروقراطية لا يمكن أن تنتقد نفسها، وبالتالي يدخل ضمن الإطار. وإذا تحولت رؤوس الحزب إلى سلطة وحكومة، استحالت الرقابة.

□ د. كمال: لا شك أن خبرة نظم الحزب الواحد في دول العالم الثالث لا تساند الديمقراطية بأي حال، أنها خبرة أليمة بالمنظور الديمقراطي. وبالتالي يحتاج الأمر إلى إعادة نظر. وليس معنى هذا أننا نطالب بالديمقراطية على الطراز الغربي. كل ما في الأمر أن الديمقراطية تعني الاختلاف: الرأي والرأي الآخر. وهذا لا يمكن أن يتحقق من خلال الحزب الواحد.

من ناحية أخرى، فإني أتساءل: أليس غياب الأيديولوجية السياسية من مجتمعاتنا العربية أحد أسباب ضعف الرقابة على الجهاز الإداري؟ فما دامت أهداف النظام السياسي ووسائل بلوغ هذه الأهداف غير واضحة وغير محددة، أصبح هناك نوع من الضبابية في الرؤيا تغيب معها قيم المواطنة المسؤولة، والخدمة العامة والحفاظ على المال العام.

□ د. إسماعيل: بالرجوع إلى الحالة المصرية في الستينات، يلاحظ أن الأيديولوجية الاشتراكية، وإن آمنت بها قمة الهرم السياسي، لم تنتقل ولم تتعمق في أذهان القيادات الإدارية. إن فشل القطاع العام في تحقيق رسالته قد يرجع إلى ضعف الالتزام بالاشتراكية التي تملي على القيادات درجة معينة من التضحية والارتباط بالمصلحة القومية. لقد كانت هذه القيادات التنفيذية تتحرك في فراغ، وما كانت تدعو إليه القيادة السياسية شيء، وما كان ينضج عنه سلوك العناصر التنفيذية شيء آخر. وهكذا لوظفت الأيديولوجية السياسية التوظيف الصحيح بحيث يتعمق التزام الجهاز البيروقراطي بقضايا مجتمعه وإحساسه بالواجب، ربما وضعنا أقدامنا أيضاً على الطريق الصحيح.

□ د. مصطفى: من القضايا المثيرة للانتباه في التجربة المصرية بعد الثورة أن القيادة السياسية حملت بعنف على التعددية الحزبية السابقة على الثورة، وعمدت إلى إقناع الجماهير بأن الأحزاب كان لها دورها في كل الكوارث والأضرار التي أصابت المجتمع المصري. من ثم أرى أن بناء الديمقراطية يتطلب مكافحة العقلية التي تقول بخطورة التعدد الحزبي، وبأن الشعوب قاصرة ولا تستطيع موازلة العمل السياسي الديمقراطي.

□ د. سعود: في مجتمعات الجزيرة العربية، يلاحظ أن التحولات الاجتماعية إلى الآن لم تخلق قوة سياسية ناضجة إلى درجة تستطيع معها أن تضغط على الأجهزة الإدارية للكف عن الفساد بنسبتي صوره. حقاً أن هذه التحولات قد أوجدت فئة معينة من أصحاب الفكر والرأي. غير أن تأثيرها على العمل الجماهيري والشعبي محدود حتى الآن.

□ د. كمال: هناك اتفاق إذن على تدني فاعلية الرقابة السياسية على البيروقراطية في العالم العربي بوجه عام. فماذا عن الرقابة الداخلية التي تمارس داخل الجهاز الإداري؟

□ د. إسماعيل: لا يخلو جهاز إداري من ضوابط ومعايير رقابة ذاتية. لكن القضية هي ضعف التقيد بهذه الضوابط أو عدم تطبيقها بشكل جاد. إن الرقابة ليست محكمة وفعالة إلى الدرجة التي تمنع ظهور الانحراف وتتعبه وتكشف عنه وتعاقب المنحرفين. وما دمنّا قد أثّرنا موضوع الايديولوجية السياسية، أود أن أسأل: هل يحيد الجهاز الإداري عن هذه المؤثرات الايديولوجية والسياسية التي قد تشحنه بمؤثرات سلبية؟ هذا الجهاز يفترض أنه محايد وفي يركز على عملياته ويحققها بأعلى مستوى من الكفاءة والاقتدار. فهل غياب الايديولوجية من دائرة الجهاز الإداري في مصلحته أو ضده لا سيما في مجتمعات تتحول من أيديولوجية إلى أيديولوجية مضادة دون أن تتاح لأي منها فرصة النضج والتعبير عن نفسها وإظهار تأثيرها.

□ د. مصطفى: أريد طرح سؤال أعم وأشمل: هل المجتمع العربي برمته يمر بمرحلة انحطاط؟ إن قصور البيروقراطية جزء من عجز عام.

□ د. أحمد: الملاحظ بوجه عام أن هناك انحساراً للديمقراطية من خلال قوانين. ويعد هذا أحد أسباب التدهور بوجه عام، وسلبات الجهاز البيروقراطي بوجه خاص. ولعل العالم العربي بمقياس الديمقراطية كان أفضل في الستينات عما أصبح عليه في نهاية السبعينات وأوائل الثمانينات.

□ د. كمال: عودة إلى ما طرحه د. إسماعيل عن البيروقراطية إزاء الايديولوجية. هل الحياد الوظيفي أفضل للبيروقراطية في الدول العربية؟

□ د. أحمد: ما دامت البيروقراطية هي نتاج السلطة السياسية في مجتمعاتنا، فإن الحياد صعب.

فالفصل بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية لا يتحقق إلا بوجود درجة عالية من التطور الفكري والاجتماعي كما هو الحال في الدول الغربية. فهناك يعتبر الموظف نفسه خادماً للشعب وليس موظفاً للسلطة التنفيذية.

□ د. إسماعيل: إذا افترضنا إمكانية تحقق الحل الديمقراطي كمدخل إلى تصحيح انحراف الإدارة، ألا يمكن أن يترتب على هذا تعدد الايديولوجيات في المجتمع؟ وفي حالة التعدد الحزبي والايديولوجي ماذا يمكن أن يكون عليه موقف الجهاز البيروقراطي؟ إن الأفضل في هذه الحالة أن تعتصم البيروقراطية بالحياد.

□ د. مصطفى: القاعدة في الديمقراطيات الغربية أن الحكومات تتغير وتظل الإدارة، وأن البيروقراطية لا تتحمل مسؤولية فشل سياسة الحزب أو الائتلاف الحاكم. وإذا افترضنا حدوث تحول نحو الديمقراطية في العالم العربي، فإن واقع التخلف سيؤثر، ولو إلى حين، على عملية التطبيق حيث سيقم الحزب الفائز بمكافأة أنصاره على حساب الأحزاب الأخرى. لكن لا بد من المرور بالتجربة. فلا رقابة ولا اندفاعات شعبية ولا إيداع بدون ديمقراطية.

□ د. كمال: في الدول العربية التي تأخذ بالأسلوب الاشتراكي إلى التنمية، أليس من الأفضل في هذه الحالة أن يكون للايديولوجية وجود حقيقي في دائرة الجهاز البيروقراطي؟ إن البيروقراطية في البلدان الاشتراكية ملتزمة ايديولوجياً ومع ذلك فأداؤها مثير للإعجاب بوجه عام، بل إن التزامها الفكري هذا يكمن وراء ارتفاع مستوى أدائها.

□ د. إسماعيل: نجيل إلى أن العمل السياسي في الدول الاشتراكية يستند إلى ركائز عقائدية قوية مما ينعكس على أسلوب عمل الجهاز البيروقراطي باعتباره جزء من المناخ السياسي العام. ولكن الكثير من المجتمعات العربية، تشهد تقلبات في السلطة، واستخدام النظام الحاكم للايديولوجية بطريقة انتهازية وعدم حرصه على تحويلها إلى ممارسات وسلوك مقنع. ومن ثم كيف لنا أن نتوقع من الجهاز البيروقراطي أن يقتنع ويهضم ويحول الايديولوجية إلى سلوك إيجابي.

□ د. مصطفى: من مآسي العالم الثالث ظاهرة الانقلابات العسكرية. وهنا فإن السلطة التي تأتي تقوم بتغيير المفاصل الرئيسية في الدولة ويصبح المجتمع إزاء حكام جدد وعقليات وسياسات جديدة. وهذا كله يتحمله الجهاز الإداري، وتكون عملية التنمية هي الضحية.

□ د. كمال: هل لنا مما طرح أن نخلص إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات للتخفيف من مساوئ البيروقراطية العربية؟

□ المشاركون في الندوة: إن سياق النقاش قد أبرز عدداً من التوجهات الأساسية كمدخل لمواجهة سلبيات البيروقراطية العربية:

- * التوجه الديمقراطي.
- * إصلاح مسلك القيادات الإدارية باعتبارها تقدم القدوة لقاعدة الجهاز الوظيفي.
- * إحكام نظم الرقابة على عمليات الجهاز الحكومي سواء كانت داخلية أو خارجية.
- * توجيه عمليات تنشئة الاجتماعية والسياسية إلى غرس نسق قيمى يدفع إلى التنمية والتقدم.

□ د. كمال: في النهاية، أتوجه إليكم جميعاً بشكري العميق عل ما قدمتموه. وأتمنى أن تتاح لنا في المستقبل مشاركات أخرى في ندوات تهتم بقضايا وطننا العربي.

□ □ □